

Wprowadzenie

Tradycyjnym źródłem nawiązania stosunku pracy jest umowa o pracę. Obok niej istnieją także formy pozaumowne (mianowanie, powołanie, wybór), a w dalszej perspektywie inne formy będące podstawą zatrudnienia, w tym także w szeroko rozumianej sferze publicznej. Nie bez znaczenia dla powodu podjętej w niniejszej monografii problematyki jest również fakt, że stosunki pracy z powołania właśnie w tej sferze odgrywają najistotniejszą rolę, choć nie można nie odnotować wykraczania ich także poza sferę publiczną.

Wspomniane formy zatrudnienia nie zawsze odpowiadają podstawowej konstrukcji prawa pracy, jaką jest stosunek pracy, a ich rozwój jest wynikiem ewolucji i pewnej tendencji odchodzenia od tradycyjnej formy wykonywania pracy zarobkowej. Jest ona szczególnie widoczna przy stosunkach pracy powstałych na mocy aktu powołania, w przypadku których ustawodawca wprowadził znaczny stopień odrębności w porównaniu do zatrudnienia umownego. Uzasadnieniem wektora wprowadzanych zmian jest, z jednej strony, rodzaj powierzanego pracownikowi powołanemu stanowiska będącego z reguły stanowiskiem hierarchicznie najwyższym. Z drugiej zaś, co w literaturze określa się mianem istoty stosunku pracy na podstawie powołania, to zniesienie przez ustawodawcę ograniczeń dotyczących rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy wynikających z zasady ochrony trwałości zatrudnienia. Odzwierciedla to przede wszystkim treść art. 70 § 1 ustawy z 26.6.1974 r. – Kodeks pracy¹, zgodnie z którym pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być odwołany w każdym czasie (niezwłocznie lub w określonym terminie). Także art. 69 KP potwierdza labilność zatrudnienia, skoro do pracownika powołanego nie stosuje się regulacji Kodeksu pracy dotyczących trybu rozwiązania stosunku pracy, a także orzekania o bezskuteczności wypowiedzenia lub przywracaniu do pracy. Mając powyższe na uwadze, można postawić tezę, że wystarczającą przesłanką odwołania pracownika powołanego, skutkującą zakończeniem zatrudnienia, jest utrata zaufania podmiotu powołującego.

Problematyka zatrudnienia pracowniczego na podstawie powołania, w zawężeniu do grupy osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej, stała się przedmiotem podjętych w niniejszej monografii badań.

Przedstawione opracowanie zostało przygotowane w przekonaniu, że istnieje co najmniej kilka powodów, dla których warto podjąć temat zamykający się w pytaniu o status prawny tej wyselekcjonowanej grupy osób zatrudnionych w sferze publicznej.

¹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 108 ze zm.

Po pierwsze, dlatego że status zatrudnieniowy osób przynależnych z racji pełnionej funkcji do tego zbioru podmiotów nie jest jednolity. Występują one bowiem w potrójnej roli. Z jednej strony pełnią funkcję publiczną, w postaci centralnych organów administracji rządowej, kierując wyodrębnionymi dziedzinami spraw w sferze publicznej, z drugiej są kierownikami urzędów, na czele których stoją. Ponadto, a może przede wszystkim z perspektywy regulacji prawa pracy, są osobami zatrudnionymi za wynagrodzeniem. W tej płaszczyźnie zdecydowanie dominująca rola norm prawa publicznego (administracyjnego) narzuciła dość jednostronną optykę prowadzonych analiz. W konsekwencji może się wydawać się, że status prawny wymienionej grupy podmiotów został w całości wyznaczony paradygmatem prawa publicznego. Jest to jednak twierdzenie nieprawdziwe. Oceniając ich sytuację, nie można również pominąć wpływu przepisów szczególnych. Oznacza to, że analiza statusu zawodowego piastunów organów, przy uwzględnieniu ich pracowniczego charakteru, nie może być dokonywana w oderwaniu od właściwości przepisów prawa publicznego, a w szczególności przepisów ustaw regulujących ustroj i funkcjonowanie centralnych organów.

Drugą płaszczyzną badawczą jest sposób nawiązania stosunku pracy z powołania z uwzględnieniem wymagań dotyczących treści samego powołania i jego formy. W tym aspekcie należy podkreślić, że ustawodawca uregulował ten tryb w sposób szczególny, co ściśle jest związane z istotą samego powołania sprowadzającą się na tym etapie do powiązania stosunku pracy ze stanowiskiem organu w administracji publicznej, na które pracownik jest powoływany. Występujący tu dualizm więzi prawnej jest niewątpliwie cechą charakterystyczną tej podstawy zatrudnienia. Powstały w wyniku powołania stosunek pracy ma charakter akcesoryjny do pierwotnego stosunku organizacyjnego. W dalszej kolejności analizie została poddana problematyka odnosząca się do ustania stosunku zatrudnienia omawianych podmiotów z uwzględnieniem zasygnalizowanych w tym aspekcie odrębności. Nie bez znaczenia w procesie ustalania pracowniczego charakteru zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej pozostają kwestie związane z zakresem obowiązków oraz z odpowiedzialnością, zarówno pracowniczą, jak i tą dotyczącą pełnienia funkcji publicznej. Modyfikacji należy również poddać ogólne sformułowanie, że ze względu na stosowanie do osób zatrudnionych na podstawie powołania przepisów dotyczących umów o pracę na czas nieokreślony, w aspektach innych niż nawiązanie i ustanie, stosunek pracy tych podmiotów nie odbiega zasadniczo od standardów umownych.

Ograniczenie problematyki zatrudnienia pracowniczego na podstawie powołania jedynie do grupy piastunów centralnych organów ukształtowało również temat pracy.

Przedstawione w opracowaniu centralne organy administracji rządowej należą do grupy organów monokratycznych, które nie są umocowane w Konstytucji RP². Nie należą również do kategorii organów naczelnych. Zostały umiejscowione na szczeblu bezpośrednio im podległym. Tak wyznaczona pozycja ustrojowa nakazuje przy dokonywaniu oceny statusu zatrudnieniowego uwzględnienie przepisów ustaw materialnych

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

tworzących urzędy poszczególnych centralnych organów. Ustawy te regulują również kwestie powoływania i odwoływania ich piastunów i określają zakresy ich działania. Należy zatem spojrzeć na status zawodowy piastuna organu niejako w oderwaniu od samego organu. Organ administracji rządowej jest bowiem bytem o określonej konstrukcji, wyodrębnionej zarówno strukturalnie, jak i organizacyjnie, który istnieje niezależnie od jego obsady personalnej (piastuna). Piastun organu, czyli osoba pełniąca funkcję centralnego organu administracji rządowej, wykonuje ją w sposób zawodowy za wynagrodzeniem, w ramach stosunku prawnego, który nakierowany jest na zatrudnienie.

Przedstawione wyżej uwarunkowania i cele przesądziły o przyjętej koncepcji pracy.

Przy analizie stosunków zatrudnienia osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej przyjęto schemat sprowadzający się do wykazania istoty i cech poszczególnych więzi prawnych łączących ich piastunów, wskazania na odrębności w stosunku do umownego stosunku pracy i szczególnie uwarunkowania wynikające z przepisów ustrojowych. W tym obszarze dużo uwagi poświęcono głównej osi wątpliwości stosunków pracy z powołania, prezentowanej zarówno przez doktrynę, jak i judykaturę, a mianowicie, jaki jest charakter prawny aktu powołania i jakie wywołuje on skutki. Akt powołania może być rozpatrywany bądź na gruncie prawa administracyjnego, jako akt administracyjny, bądź na gruncie prawa pracy, jako jednostronna czynność prawna pracodawcy (akt prawa pracy). Stopień trudności prowadzonej analizy w tej płaszczyźnie podnosi usytuowanie podmiotu powołującego, poza jednostką organizacyjną (urzędem), w której znajduje się obsadzane stanowisko. W takim układzie zależności zasadne jest twierdzenie, że akt powołania piastuna centralnego organu dokonany przez organ działający w tym zakresie zamiast podmiotu zatrudniającego stanowi akt o charakterze jednostronnym, przynajmniej w ujęciu formalnym. Natomiast odmiennie, ze względu na zasadę wolności pracy, należy go ocenić na gruncie prawa pracy.

W niniejszej pracy, oprócz rozwiązań normatywnych, zostały wykorzystane poglądy doktryny oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a także orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych i sądów apelacyjnych. Wykorzystany materiał źródłowy pozwolił na zilustrowanie trudności występujących przy interpretacji przepisów prawnych odnoszących się do badanego zjawiska, w szczególności ze względu na ich przynależność do różnych gałęzi prawa oraz istoty materii odnoszącej się do statusu prawnego (zawodowego) osób pełniących funkcję centralnych organów administracji rządowej.

Praca nie obejmuje problematyki stosunków zatrudnienia szefów i komendantów służb oraz formacji mundurowych będących centralnymi organami administracji rządowej. W odniesieniu do tej grupy zatrudnionych przyjmuje się, co do zasady, reżim służbowy (administracyjnoprawny), co *priori* sytuuje te podmioty poza zatrudnieniem pracowniczym.

Rozważania zawarte w pracy, jej układ i tok wywodów stanowią wynik przyjęcia określonej koncepcji ukazania pracowniczego charakteru zatrudnienia osób peł-

niących funkcję centralnych organów administracji rządowej. Ograniczenie jednak zakresu podmiotowego prowadzonej analizy do wyodrębnionej grupy zatrudnionych w służbie publicznej może nie pozwalać na wysunięcie wniosków o charakterze uniwersalnym.

W tym miejscu chciałabym podziękować Panu prof. dr. hab. *Tadeuszowi Kuczyńskiemu*, którego cenne rady i wskazówki w znacznym stopniu zdecydowały o strukturze opracowania i wpłynęły na treść publikacji. Wyrażam również serdeczne podziękowania Panu prof. dr. hab. *Jakubowi Stelinie* za życzliwe i pomocne uwagi zawarte w recenzji wydawniczej.

Szczególnie dziękuję mojej Mamie za wiarę, wyrozumiałość i ogromne wsparcie, wyrażane także w opiece nad wnukami – *Helenką, Jasiem i Michałem*.